

# Pobreza rural y territorio, una discusión abierta

*El autor plantea argumentos sobre las características implícitas de las definiciones de pobreza; descubre las posibles falencias de algunas mediciones en boga; propone un enfoque territorial para resolver el problema y escruta en un conjunto de políticas, sus costos y resultados.*

**Rafael Echeverri P.**

*Especialista en Desarrollo Rural Sostenible, IICA*



**L**a pobreza aparece hoy como una de las manifestaciones más inquietantes de las debilidades de los modelos de desarrollo aplicados en el ámbito rural de los países de la región. Los niveles de incidencia y persistencia de la pobreza indican,

con claridad, la crisis de resultados que enfrenta la gestión pública y cuestionan las estrategias emprendidas, las interpretaciones sobre las causas y la naturaleza misma del problema.

En este artículo se exploran los siguientes temas: i) las definiciones de pobreza y sus raíces en modelos conceptuales y políticos, ii) la interpretación de la pobreza en el marco del enfoque territorial del desarrollo, y iii) las implicaciones de política de estas aproximaciones a la pobreza.

## 1. Detrás de las definiciones de la pobreza

La definición de pobreza es resultado de aproximaciones teóricas, conceptuales, ideológicas y políticas. No todas las definiciones son comparables ni logran dar cuenta de igual forma de un problema social tan sensible. Invito a una discusión abierta sobre las formas en que nos acercamos a este tema y a las implicaciones de adoptar una u otra definición.

### *La naturaleza individual o colectiva de la pobreza*

La discusión sobre las causas y mecanismos de reproducción de la pobreza ocupa las agendas de la academia, los gobiernos y los organismos internacionales. Abundan los estudios sobre las formas de explicar el problema, y en estos el énfasis predominante se centra en las condiciones individuales y familiares de los pobres, sus factores asociados, sus características y, en particular, en la definición de modelos interpretativos para su medición y seguimiento.

Este artículo aborda una dimensión complementaria de la pobreza: su visión territorial. Una visión que parte de la comprensión de la pobreza como fenómeno social, que considera las implicaciones y los determinantes colectivos, territoriales. Una visión que considera que la dimensión económica, política y social de la pobreza no es un problema individual o familiar, sino un problema colectivo. Y no es trivial la diferencia. Mientras en algunos modelos de desarrollo se considera que la pobreza es el efecto de la posición individual de alguien en

*Una dimensión complementaria de la pobreza es su visión territorial. Una visión que parte de la comprensión de la pobreza como fenómeno social, que considera las implicaciones y los determinantes colectivos, territoriales.*

el ordenamiento social, en esta visión se considera esto como un problema de la sociedad en su conjunto. Es una disfuncionalidad estructural del modelo general.

En los trabajos que hemos hecho desde hace mucho tiempo relativos a la identificación, caracterización y definición de pobreza nos hemos concentrado en las características de la pobreza, más que en sus determinantes, porque lo hemos visto como un problema individual. Muchos estudios han mostrado la relación entre educación y pobreza, entre acceso a activos productivos y pobreza, entre fecundidad y pobreza, entre productividad y pobreza, barreras de entrada a mercados laborales y pobreza, migración y pobreza, y se han encontrado asociaciones que llevan a concluir que la pobreza tiene sus causas en déficits de educación, activos, información y oportunidades. Se ha convertido esta en una visión que algunos autores llaman el análisis tautológico de la pobreza, ya que los determinantes de la pobreza no son otra cosa que las características de la misma. El déficit de activos no es causa de pobreza, es la pobreza misma, sintetizaría esta reflexión.

Abrir otras perspectivas para buscar las raíces de la pobreza pasa por identificar los determinantes de esos déficits, y esto conduce a que se entienda como un problema social y colectivo con manifestaciones o implicaciones de orden individual. Esta reflexión es trascendental en las decisiones de formulación y gestión de políticas públicas y conduce a la primera dimensión que quisiera reseñar. Si la pobreza es un problema del modelo de desarrollo y tiene un carácter social, el ámbito en el cual se definen sus determinantes está en el entorno de los grupos que la viven. ¿Qué hace que una población —no un individuo— tenga mayor probabilidad de ser pobre, es decir de carecer de activos, de ingreso, de educación?

#### *Economía de eficiencia y economía de pobreza*

El segundo tema es la visión dualista de la economía y de la pobreza. Prevalece la idea de que hay individuos y poblaciones vulnerables y no viables en el marco de una economía comercial, exportadora y

eficiente. Se acepta, en ese sentido, que hay economías sin espacio en el modelo; hay dificultad para comprender la economía de manera integral, tanto de mercados, factores productivos, bienes y servicios, y especialmente de mercados laborales. Las políticas asociadas a este enfoque se concretan en estrategias de compensación, asistenciales redes sociales, subsidios directos, becas, atenciones y muy poco en términos de la gran preocupación de la integración. En consecuencia, se considera que la economía comercial y eficiente no tiene nada que ver con la pobreza y que esta está asociada a otros modelos donde los enlaces y los entronques siguen siendo muy difíciles; prevalece una visión dual de la economía y una visión dual de las políticas. Una política para la economía y otra política independiente para la pobreza.

#### *Crecimiento con desigualdad y pobreza*

El tercer tema que está en discusión es el crecimiento con desigualdad y desempleo. Es el famoso resultado del consenso de Washington. Tras la aplicación de ajustes estructurales con importantes logros macroeconómicos, se ha llegado a la conclusión de que el crecimiento es necesario pero no suficiente. Esto, que se ha vuelto un eslogan, no nos ha conducido a descubrir muy bien qué significa “no suficiente”. Ese “no suficiente” tiene mucho que ver con los modelos de crecimiento con desigualdad y con desempleo, y está también íntimamente ligado al dualismo de la economía. En la región se ha mostrado que después de haber apostado por el ajuste estructural en busca de crecimiento, la desigualdad ha aumentado y, a pesar de logros importantes en muchos sectores de la economía, seguimos teniendo crecimiento con desigualdad y desempleo en países donde el aumento de la productividad de la mano de obra debería ser un propósito de desarrollo. Las políticas macro y de ajuste han excluido a la pobreza de sus objetivos fundamentales, al ser sustituidos por objetivos meramente de crecimiento. Esto es, la conocida hipótesis del goteo no se ha cumplido; hemos tenido crecimiento pero no desarrollo y menos reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Las imperfecciones de los mercados y la precariedad de las instituciones están en la base de esta paradoja del desarrollo. Apostarle exclusivamente al mercado es muy diferente cuando se trata de una economía con instituciones de mercado desarrolladas, o de economías marcadas por distorsiones, carencia de mecanismos de operación, monopolios, débiles derechos

de propiedad, asimetrías de acceso, o frágil institucionalidad pública.

### *Midiendo la pobreza*

Las mediciones de pobreza son consecuencia de los enfoques y las aproximaciones teóricas o ideológicas al tema. Existen mediciones centradas en infraestructura, como necesidades básicas insatisfechas; mediciones de calidad de vida; índices de desarrollo humano; también el índice de línea de pobreza basado en el ingreso. ¿Por qué ha impuesto la línea de pobreza y se olvidó cualquier otra medición? El problema no es académico sino político, pues la línea de pobreza mide una sola cosa: el consumo. Define la pobreza en términos de consumo; pone como propósito del modelo el incremento en el consumo, y eso, si bien es un indicador importante para hacer comparaciones, genera grandes vacíos.

Presencí en un país de la región una discusión sobre un estudio del Banco Mundial, que demostraba que allí la pobreza prácticamente se mantenía en los niveles de los años 70. La discusión giró alrededor de la preocupación de que haber universalizado la educación, haber dado electrificación, tener más vías o más salud no sirve. En los últimos 30 años, el campo de ese país ha sufrido una gran transformación; sin embargo, el indicador de pobreza dice que no. Eso tiene su razón de ser, tiene que ver con cómo se hacen las mediciones, las cuales dejan por fuera muchos elementos relacionados con las nuevas visiones de pobreza. Aquí tenemos un desafío grande, porque las políticas orientadas exclusivamente por las mediciones de línea de pobreza, generan serias complicaciones de interpretación, sobre todo para quienes toman decisiones de política. En aquella discusión preguntaba un alto funcionario: “Pero qué nos dicen, ¿que lo que yo veo en el campo no existe?, ¿que la gente sigue igual de pobre a pesar de todas las transformaciones?”.

En esta misma línea de reflexión, el mismo Banco Mundial hizo un trabajo muy importante sobre la reinterpretación de la pobreza más allá de un problema de ingreso o más allá de un problema de acceso a activos; se analizó la pobreza como fenómeno social, cultural, de identidad. Aparecen entonces nuevos planteamientos, como la valoración social, la integración, la discriminación, la desigualdad, el reconocimiento y la autoestima, elementos fundamentales para la definición de estrategias y búsqueda de logros en el tema de pobreza.

La medición tiene mucho terreno por delante. Definir políticas con base en diagnósticos de línea de pobreza en comunidades que no tienen en su modelo y en su visión el mismo sentido de acumulación, puede conducir a errores graves. Veamos. Todo el mundo se sorprendió hace unos cuantos meses con una medición sobre felicidad practicado en un número importante de países. Resultó que el país

*Mientras en algunos modelos se considera la pobreza como un efecto de la posición individual de alguien en el ordenamiento social, en la visión territorial se considera como un problema de la sociedad en su conjunto.*

más feliz es Colombia. Si consideramos indicadores de pobreza y desarrollo, los colombianos deberíamos de ser terriblemente tristes, pero tal vez como no sabemos mucho de indicadores, somos felices. Cabe entonces preguntarse si el mal resultado que tenemos en las estrategias de pobreza, se debe también a que miramos lo que no debemos estar mirando y, por estar fuera de la órbita de las mediciones “robustas”, como las del ingreso, descuidamos elementos intangibles pero definitorios de la realidad de la pobreza en nuestra región, de las decisiones que han de tomar los gobiernos y frente a las cuales tenemos en el IICA una enorme responsabilidad.

En este campo de la medición de la pobreza, hay un tema que tiene que ver con la transición, los umbrales de pobreza y la movilidad social. La pobreza siempre es una carencia y siempre será relativa. Hace 80 años en Colombia estábamos tratando de bajar una tasa de mortalidad infantil de 150 por 1.000, hoy la tenemos en cerca de 40 y los desafíos son diferentes. Antes el problema era el analfabetismo, hoy es la calidad de la educación secundaria. Antes era el hambre, hoy es la nutrición. Antes era construir alguna capacidad institucional, hoy es defender la democracia. Se van corriendo las metas y demandas, lo que nos llama a entender que los procesos de transición son muy importantes, que no es lo mismo el problema de pobreza en Nicaragua que en Costa Rica, que las necesidades y carencias de las sociedades cambian y que el simplismo en la medición centrada exclusivamente en el ingreso y el consumo —como las estimaciones con indicadores de 1 y 2 dólares de ingreso diario—, ayudan poco a entender un problema social de tal magnitud.

## **2. Interpretando la pobreza con enfoque territorial**

La visión dominante y la política generalizada se caracterizan por su énfasis en los sectores económicos y en los actores sociales: política para papa, política para yuca, para plátano, otra para la cadena tal o cual, una política para mujeres cabezas de familia, otra para indígenas, para analfabetas, en fin, para diferentes tipos de grupos. Pero no tenemos una “política para todo junto” y carecer de ella tiene que ver con que no podemos enlazar todos los temas del desarrollo, de la sostenibilidad de los recursos y de la

pobreza, como problema socioeconómico. Ese todos juntos se llama territorio, que es algo que aparece como bastante obvio en la academia, pero que es una gran innovación en los sistemas de política pública. Cuando uno va a una comunidad real a explicar a las personas que el territorio es integral, multidimensional, multisectorial, ellos dicen “eso lo sabemos desde que nacimos”, “la vida es así, la vida es educación más trabajo, más salud, es todo integrado”. Es la política la que cree que la vida es educación por aquí, salud por allá y carreteras más allá.

El desarrollo territorial, la geografía económica, lo regional, es un concepto que viene de mucho tiempo atrás, pero hoy está emergiendo una corriente muy fuerte de grandes transformaciones, gigantescas transformaciones, lideradas por países como México. Ese país está haciendo una reforma para que “todo esté junto”, mediante una ley de desarrollo rural, que es de ordenamiento territorial. La ley plantea que el asunto no es sectorial, que no es solo agricultura, que hay que hacer concurrencia, y propone mecanismos para impulsar el cambio. Brasil está haciendo una transformación similar.

En el trasfondo del enfoque territorial está la consideración de que la sociedad rural está ligada al espacio y construye, en su proceso de apropiación de este, un territorio, producto histórico y social, en el cual evolucionan, simultáneamente, sistemas económicos, sociales, institucionales, culturales, políticos y ambientales en forma de redes, que se explican por factores de localización y de sus mutuas relaciones. El territorio es concurrencia de sectores económicos, por tanto es multisectorial; es concurrencia de diversas dimensiones de la vida social, por tanto es multidimensional. Y como resultado de estas concurrencias, los procesos que allí tienen lugar son multifuncionales. La especificidad del territorio rural es su estrecha dependencia de los recursos naturales como factor de localización y dinamismo.

En tal marco, la pobreza aparece como un fenómeno de relación entre sistemas económicos, sociales y políticos. Como ocurre con otros aspectos de la sociedad, la pobreza es una interrelación de estas dimensiones, de estas redes, de su operación y funcionamiento. Si volvemos a preguntarnos por los determinantes de la pobreza, con este enfoque no es posible limitarlos a los aspectos individuales.

La interpretación de la economía del territorio nos lleva a reflexionar sobre la forma en que las unidades económicas de un sistema capitalista, basado en la propiedad privada, individual, y la satisfacción del consumidor, individual, y el conjunto social territorial construyen un sistema complejo que busca maximizar los beneficios individuales y colectivos, simultáneamente. Este es el corazón de la visión eco-

nómica del territorio: beneficios individuales, es decir, rentas privadas, al tiempo que se obtienen beneficios sociales o colectivos, es decir, rentas sociales. La empresa, en su condición de firma individual, debe generar rentas privadas y para ello debe optimizar los recursos en sus manos. El territorio, en su condición de colectivo, debe generar rentas sociales y para ello debe optimizar los recursos disponibles en sus fronteras, incluyendo sus empresas.

Para maximizar la rentabilidad, se debe optimizar la productividad. Tanto la rentabilidad privada, individual, o social, colectiva, como la productividad de la firma o del territorio, deben ser objetivo de una política de desarrollo. En el enfoque territorial, el objetivo del crecimiento de la producción queda condicionado a un objetivo de bienestar del territorio. En el marco de esta aproximación, la pobreza es producto de la desarticulación de estas dinámicas; se produce cuando una economía privada, dinámica, y con altas rentas privadas no genera rentas sociales o, incluso, las destruye. Pero también es producto de una pobre dinámica de la economía privada. Las políticas tradicionales y la visión dual de economía y pobreza se han apoyado en el desconocimiento de esta relación entre rentas privadas y rentas sociales.

La competitividad es, en última instancia, un diferencial de rentabilidades. La competitividad privada es el producto de la productividad de las empresas y de su capacidad de generación de rentas. Esta competitividad está determinada por la productividad. Por ello uno de los problemas más graves que enfrenta la sociedad rural es su posibilidad de elevar la productividad de sus factores productivos y de poder retribuir adecuadamente a cada uno. En este caso, la pobreza está relacionada con la productividad de la mano de obra y de los mecanismos y formas de retribuirlos.

Un componente clave de la productividad de la firma está en manos de sus empresarios: su capacidad innovadora, de administración de riesgo y de integración a los mercados. Pero otra parte clave depende de las condiciones que el entorno le proporciona a su actividad. Este está determinado por la localización de la empresa, es decir, está determinado por las condiciones del territorio donde se asienta la actividad productiva. Un entorno territorial favorable es definitivo en la productividad. Diversos estudios han demostrado que los factores del entorno son más importantes que los internos de la firma. Las facilidades que un territorio proporciona a la actividad económica, por ejemplo, infraestructura física, institucionalidad, conocimiento, oferta laboral, seguridad, entre otros, se denominan competitividad sistémica, y está conformada, en gran medida, por los bienes

*Después de apostar por el ajuste estructural en busca de crecimiento, la desigualdad ha aumentado y, a pesar de logros importantes, seguimos teniendo crecimiento con desigualdad y desempleo en países donde aumentar la productividad de la mano de obra debería ser un propósito de desarrollo.*

públicos disponibles. En otras palabras, una parte fundamental de las condiciones para que una firma sea rentable y competitiva dependen del esfuerzo público y colectivo.

Siguiendo este razonamiento dentro del enfoque territorial, podemos afirmar que la eficiencia de las firmas está determinada por las condiciones y oportunidades que ofrece el territorio. Pero igualmente podemos afirmar que hay una dimensión clave de carácter colectivo, ofrecido por el territorio, en la competitividad de las firmas.

Ahora bien, el esfuerzo social que significa la creación de la competitividad sistémica se justifica en la medida en que las firmas ubicadas en el territorio, más allá de sus propias metas de rentabilidad privada, aportan a la rentabilidad social. Cada actividad económica tiene sus propias formas de influir sobre el entorno, sea generando empleo de calidad, conservando el medio ambiente, mejorando las condiciones de convivencia o cualquier otra externalidad producto de su actividad. No todas las actividades económicas tienen la misma forma de influir sobre la pobreza; es más, hay actividades económicas que pueden ser eficientes y rentables en términos privados, al tiempo que generan pobreza en el territorio donde se desempeñan.

Un territorio competitivo es aquel que ofrece competitividad sistémica y favorece a empresas rentables que tienen máximas externalidades positivas sobre el entorno territorial donde están. Es claro que la competitividad de un territorio, expresada en alta rentabilidad social, depende de empresas rentables, que a su vez dependen de los bienes públicos disponibles en el territorio.

Una política de pobreza no puede sostenerse sobre la idea de que existe una economía privada eficiente y dinámica, que no tiene que ver con los elementos sociales o de pobreza. Hay discursos políticos que plantean que un ministro de agricultura o industria tiene que ver con que el sector tenga rentabilidad privada y que eso de la pobreza corresponde a la política social. Este planteamiento se contradice radicalmente con el enfoque territorial. El discurso, en síntesis, es que la política pública debe manejar los bienes públicos que conducen a la competitividad sistémica, con el propósito de favorecer aquellas actividades económicas que producen la mayor cantidad de rentas sociales, bienestar y reducción de la pobreza. En otras palabras, la pobreza tiene solución por la vía de la orientación del sistema productivo y no por la vía de compensar a los damnificados del sistema productivo.

En el corazón de toda esta discusión está el vedado tema de la multifuncionalidad. Vedado porque ha sido el argumento sobre el cual se soportan los distorsionantes subsidios que aplican los países desarrollados a sus agriculturas.

Pero dejando de lado esta compleja discusión, debemos reconocer que cualquier actividad humana es multifuncional, más aun si es productiva. Siempre habrá efectos indirectos que afectan positiva o negativamente a la sociedad. Es, pues, el enfoque territorial responsable de reposicionar el tema de la multifuncionalidad en la agenda del desarrollo de nuestros países.

### 3. Política pública y pobreza

Como hemos visto, el hecho de que la actividad de las empresas genera rentabilidad privada y, vía multifuncionalidad, unas externalidades al conjunto social, implica que las políticas públicas deben diseñarse de forma que se logre maximizar las rentas sociales, representadas en bienestar, donde la superación de la pobreza se convierte en un objetivo central.

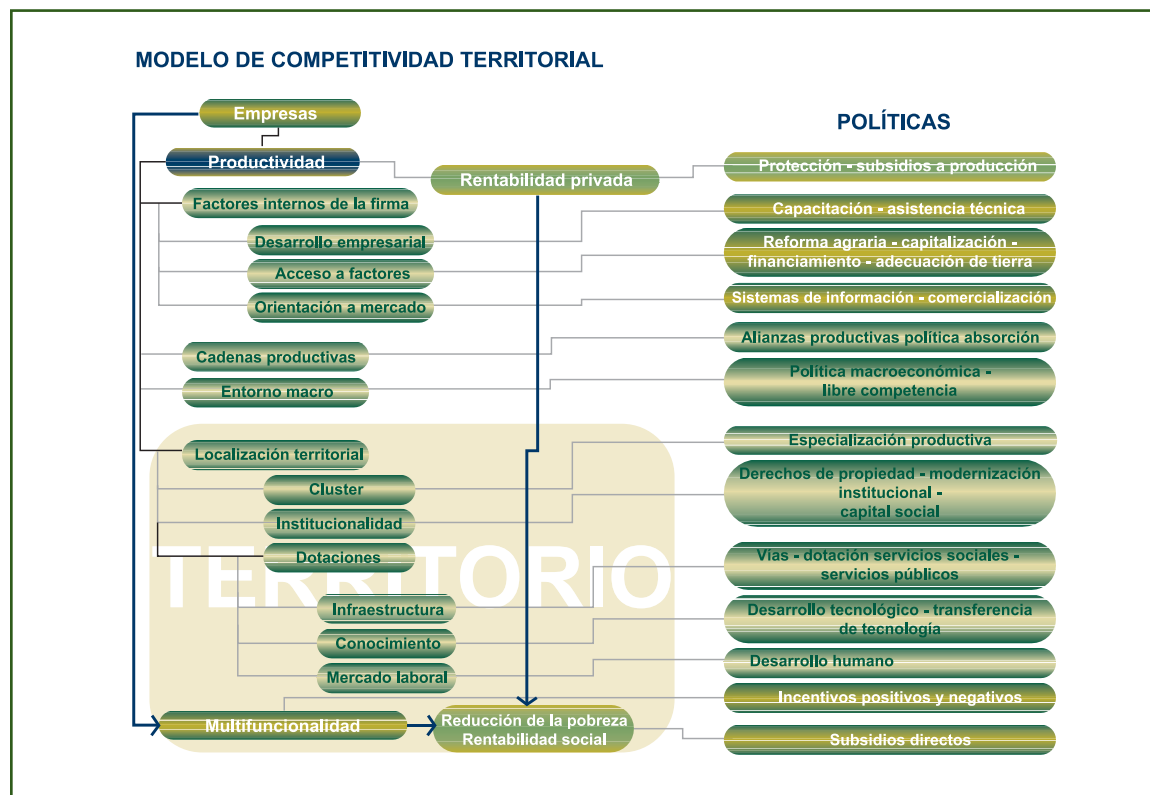
Los decisores de política cuentan con una canasta relativamente estándar de instrumentos que se clasifican de acuerdo con el papel que cumplen en cada uno de los componentes de este modelo de gestión de la economía en el territorio. Esto es, frente a un modelo de competitividad territorial (ver gráfico 1).

Para cada uno de esos elementos hay política; es lo que podríamos llamar el recetario que tienen los decisores de política, desde la Patagonia hasta México. ¿Qué puede hacer una política? Puede hacer protección o subsidios a la producción, capacitación-asistencia técnica, reforma agraria-capitalización-financiamiento. Así, sucesivamente, para cada uno de esos elementos hay políticas más o menos estándar: sistemas de información-comercialización, alianzas productivas o políticas de absorción para cadenas, política macroeconómica y política para libre competencia, especialización productiva, derechos de propiedad, modernización institucional, capital social, infraestructura, dotación, servicios sociales, conocimiento, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, desarrollo humano para el mercado laboral, incentivos para la multifuncionalidad o subsidios directos... Ese es el menú, esa es la canasta.

Más importante que las formas de aplicación de cada política, de sus instrumentos y mecanismos de gestión, es la forma cómo se conforma la canasta y la forma cómo se priorizan. Es posible que se apliquen todas, pero el sentido con el cual se aplican, sus objetivos, los montos de inversión asignados a cada uno, el peso político de cada una, el compromiso, son el factor determinante del éxito de una estrategia de desarrollo. El modelo de competitividad territorial permite una aproximación a estas prioridades y orientar el sentido de aplicación.

Gráfico 1

Políticas públicas en un modelo de competitividad territorial



Ahora el tema es ¿qué hacemos? Por ejemplo, la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del IICA recibe constantes demandas de cooperación en este campo, porque hemos hecho un esfuerzo muy grande por difundir el enfoque territorial, y ha calado significativamente, pero se requiere su instrumentación. Se requiere optimizar la canasta de políticas de atención a la pobreza, considerando los nuevos enfoques.

El siguiente cuadro recoge un ejercicio con las conclusiones de diversos estudios y que formula algunas preguntas sobre esas políticas: ¿cuál es el objetivo de la política?, ¿cuál es la política concreta?, ¿qué impacto tiene sobre la pobreza?, ¿cuál su costo político?, ¿cuál el costo fiscal? y ¿cuál la recomendación de políticas? Nos vamos a llevar sorpresas.

Políticas de alto o muy alto costo fiscal y con impacto bajo o muy bajo en términos de reducción de la pobreza, pero que terminan implementándose debido a su alto costo/beneficio político; por ejemplo, por presión de gremios. El costo de no hacerlo es alto, pues quienes están detrás ostentan poder.

Políticas de bajo o muy bajo costo fiscal y con impacto alto o muy alto en términos de reducción de la pobreza, pero que terminan no implementándose, o haciéndose muy parcialmente, porque hacerlo tiene un alto costo político. El costo de hacerlo puede ser alto, pues los afectados ostentan poder.

Políticas de bajo o muy bajo costo fiscal, con impacto alto o muy alto en términos de reducción de la

- pobreza y bajo costo político. Se trata fundamentalmente de políticas orientadas a la formación de capacidades. Muchas de estas políticas se implementan pero de manera desarticulada. Además, el tipo de servicios que promueven no son necesarios para los grupos más poderosos y quienes más se beneficiarían de ellos a menudo tienen necesidades más inmediatas, derivadas de su condición de pobreza. Asimismo, muchas de estas políticas, si bien no tienen altos costos fiscales, tienen lo que los economistas denominamos altos costos de transacción.

Políticas de alto o muy alto impacto tanto fiscal como en términos de su incidencia en la reducción de la pobreza. Se trata de políticas que formarían parte de lo podríamos denominar un Proyecto de País, o una verdadera estrategia de combate a la pobreza con visión de largo alcance.

La preferencia por políticas en alguna de las cuatro categorías anteriores reflejaría el tipo de prioridades y fuerzas en que se sustentan las políticas públicas en un país.

**Políticas, pobreza y recomendaciones de prioridad**

| Objetivo de política   | Política  | Calificación de impacto sobre la pobreza rural total   | Calificación de costo / beneficio político   | Calificación de costo fiscal  | Recomendación de prioridad de política  |
|--|---|--|--|---|---|
| Mejorar la rentabilidad de los productores para compensar faltas de competitividad.              | Protección al comercio exterior. Subsidios a la producción.   | <b>Muy bajo</b><br>(Alcanza a los ricos y a los pobres cuando están bien organizados).   | <b>Alto</b><br>(Genera la presión de los gremios por defender privilegios; tiene altos costos para los pobres).                                  | <b>Muy Alto</b><br>(Alto costo de inversión pública, alto costo para los consumidores).           | <b>Baja</b><br>(Es la estrategia más regresiva de todas).   |
| Mejorar los factores internos de las empresas rurales para aumentar su productividad.            | Capacitación y asistencia técnica. Apoyo a la preinversión.   | <b>Muy alto</b><br>(Crear capacidades a pequeños y medianos empresarios es determinante para su inclusión en la dinámica económica moderna). | <b>Bajo</b><br>(No existen mayores presiones para su aplicación, ni a favor ni en contra).   | <b>Bajo</b><br>(Son programas de muy bajo costo basados en apoyo técnico).                        | <b>Muy alta</b><br>(Se trata ni más ni menos que de integrar a los pobres al desarrollo, con sostenibilidad). |
|  | Dotar de activos productivos por medio de subsidios: reforma agraria, adecuación de tierras, subsidio al crédito. | <b>Bajo</b><br>(Las evaluaciones de largo plazo de estos programas, casi sin excepción, son muy negativas).                                  | <b>Alto</b><br>(Tienen una alta presión de las comunidades y de los políticos, ya que son expresión clásica del populismo y el asistencialismo). | <b>Muy alto</b><br>(Son extremadamente costosas, presentan serias restricciones en su cobertura). | <b>Baja</b><br>(No es fácil dejar de hacerla, pero debería tener una baja prioridad).                         |
|  | Sistemas de información y apoyo a la comercialización.  | <b>Muy alto</b><br>(Es un aspecto crucial para una estrategia de integración de los pobres a la economía, sin información no hay mercados).  | <b>Medio</b><br>(La transparencia en la información siempre tendrá atractivo político, pero nadie presionará demasiado por ella).                | <b>Muy bajo</b><br>(Los sistemas de información son en extremo baratos).                          | <b>Muy alta</b><br>(Debería ser un propósito de reordenamiento del mercado).                                  |
| Mejorar los factores externos (del macroentorno) de las empresas para aumentar su productividad. | Políticas macroeconómicas. Políticas para garantizar la libre empresa y el libre mercado.                         | <b>Muy alto</b><br>(La estabilidad macroeconómica es determinante de la pobreza, particularmente por la vía de la equidad).                  | <b>Alto</b><br>(Allí se mueven los grandes intereses y hasta la suerte de los gobernantes).  | <b>Medio</b><br>(Más que costos fiscales tiene enormes rentas sociales).                          | <b>Alta</b><br>(Debe ser una prioridad de cualquier gobierno).  |

| Políticas, pobreza y recomendaciones de prioridad (cont.)  |  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|--|---|
| Objetivo de política   | Política   | Calificación de impacto sobre la pobreza rural total   | Calificación de costo / beneficio político   | Calificación de costo fiscal   | Recomendación de prioridad de política  |
|  | Regular los mercados factores productivos: régimen de tierras, eliminar distorsiones en mercados financieros, promover las bolsas de tierras, regular el arrendamiento de tierras. | <b>Muy alto</b><br>(Corregir las distorsiones, imperfecciones y segmentaciones de los mercados de factores es una de las áreas más importantes de inclusión de pobres, una forma de romper la "ley del embudo"). | <b>Alto</b><br>(Se tocan los intereses de grupos económicos y políticos, particularmente los financieros y dueños de tierras). | <b>Bajo</b><br>(Requiere regulación, acción política, no se requiere inversión de dinero).                     | <b>Muy alta</b><br>(Es la verdadera señal de compromiso político).  |
|  | Alianzas productivas para fortalecer las cadenas de valor agregado. Políticas de absorción de cosechas.  | <b>Alto</b><br>(Las estructuras de cadenas de valor agregado son la realidad de la competitividad; si incluyen a los pobres se garantiza una economía a favor de la reducción de la pobreza).                    | <b>Bajo</b><br>(No hay mayores presiones, a pesar de que se requiere una alta capacidad de negociación).                       | <b>Muy bajo</b><br>(Realmente no hay costo fiscal, si se quiere hacer bien).                                   | <b>Muy alta</b><br>(Debería formar parte obligada de la adecuación del sector a los mercados internacionales y nacionales).   |
| <i>Mejorar los factores externos (del entorno inmediato: territoriales) de las empresas para aumentar su productividad</i> | Promoción de clusters y especialización territorial productiva.  | <b>Alto</b><br>(Los territorios sirven para hacer más o menos eficientes a los productores individuales, "buenos vecindarios" es una consigna obligatoria, hoy lo demuestran así los distritos productivos).     | <b>Bajo</b><br>(No hay mayores presiones).   | <b>Bajo</b><br>(Más que inversiones adicionales, se requiere un principio de focalización de las inversiones). | <b>Muy alta</b><br>(Se trata de una transformación de los mapas económicos).  |
|  | Institucionalidad: Ordenamiento territorial, derechos de propiedad, modernización institucional, descentralización, capital social, cooperación local.                             | <b>Muy alto</b><br>(La falta de instituciones democráticas y eficientes desfavorece especialmente a los pobres y favorece los privilegios y la desigualdad).   | <b>Medio</b><br>(Habrá que tocar intereses locales, pero se puede lograr un gran apoyo de muchos sectores clave).              | <b>Bajo</b><br>(Es una función de regulación y liderazgo político, no de inversión pública).                   | <b>Muy alta</b><br>(Construir instituciones y capital social se reconoce como un aspecto clave de una estrategia de pobreza). |



**Políticas, pobreza y recomendaciones de prioridad (cont.)**

| Objetivo de política  | Política  | Calificación de impacto sobre la pobreza rural total   | Calificación de costo / beneficio político   | Calificación de costo fiscal   | Recomendación de prioridad de política  |
|---|---|--|--|--|---|
|   | Dotación de infraestructura: Vías, infraestructura productiva (colectiva), infraestructura comercial, servicios públicos. | <b>Alto</b><br>(Las inversiones en forma de bienes públicos; es decir para toda la gente de un territorio, son los que mejor impactan en la pobreza).  | <b>Bajo</b><br>(Proveer bienes públicos siempre contará con apoyo político, especialmente local y regional).   | <b>Alto</b><br>(Aquí es donde se concentra el fuerte de las inversiones públicas).   | <b>Media</b><br>(A pesar de su impacto, debe ser una política cuidadosamente vendida y manejada por las altas inversiones que demanda, para no terminar haciendo falsas promesas.)  |
|   | Desarrollo tecnológico. Investigación y desarrollo, transferencia de tecnología.  | <b>Muy alto</b><br>(Todo demuestra que el conocimiento es el factor clave de la competitividad, particularmente entre pequeños, donde hay enormes márgenes de mejoramiento de la productividad).   | <b>Bajo</b><br>(No tiene grandes intereses detrás, a todos les suena bien, lo que ocurre es que no se ha entendido su importancia y pocos políticos lo incluyen realmente en su agenda). | <b>Alto</b><br>(Si se quiere hacer desarrollo del conocimiento en serio, es necesario aumentar la inversión, pero debe llegar a niveles del 2% del PIB).       | <b>Muy alta</b><br>(Apostar a un desarrollo tecnológico en serio, puede ser el determinante del éxito en el largo plazo, aun cuando no haya muchos logros que exhibir en el corto). |
|   | Desarrollo del recurso humano para el trabajo y la producción: mercados laborales.  | <b>Medio</b><br>(La preparación para el trabajo es fundamental, pero depende del desarrollo de otros factores, la capacitación se convierte fácilmente en una gran frustración.)   | <b>Medio</b><br>(Son muchas las presiones para que se hagan programas de capacitación).  | <b>Bajo</b><br>(Su costo fiscal es relativamente bajo, dentro de una estrategia integral de formación para el trabajo).  | <b>Medio</b><br>(Es una estrategia que debe seguirse después de saber cómo se van a solucionar los problemas estructurales).  |
| Manejo de externalidades y multifuncionalidad de la economía rural. | Incentivos ambientales, mercado justo.  | <b>Alto</b><br>(Dar señales y premios o castigos para que las empresas y los negocios beneficien al colectivo, no solo a los empresarios, es una forma clave de lograr equidad; por ejemplo, castigar los impactos ambientales negativos y premiar la generación de empleo, o la producción orgánica o de beneficio social). | <b>Bajo</b><br>(No habrá oposiciones, aun cuando hay una nueva fuerza que los pide y apoya, pero lamentablemente muy pequeña).   | <b>Bajo</b><br>(Muy bajo costo fiscal, a no ser que se trate de incentivos tributarios, que deberían ser manejados con enorme cuidado, a manera de excepción). | <b>Alto</b><br>(Forma parte de una visión de política más moderna).   |

| Políticas, pobreza y recomendaciones de prioridad (cont.) |   |  |   |  |   |
|---|---|--|---|--|---|
| Objetivo de política                                      | Política  | Calificación de impacto sobre la pobreza rural total   | Calificación de costo / beneficio político  | Calificación de costo fiscal   | Recomendación de prioridad de política  |
| Mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población.  | Infraestructura social: salud, educación.                             | <b>Alto</b><br>(Es una condición sine qua non de un desarrollo armónico, entendiéndolo como una responsabilidad del Estado).   | <b>Alto</b><br>(Hay fuerzas políticas que lo defienden y siempre será una medida del compromiso social del Estado, sin embargo, sin unas condiciones económicas favorables en el entorno del desarrollo humano, es poco lo que aporta). | <b>Alto</b><br>(Es, sin duda la porción más alta del gasto público aquí referido).                             | <b>Alta</b><br>(Es una estrategia que debe ser compartida por todos los sectores, esta es una de las grandes responsabilidades del Estado, al que le corresponde lograr concurrencia entre estas políticas y el resto, en beneficio de la población rural). |
|   | Subsidios directos, becas, ayuda alimentaria y seguridad alimentaria. | <b>Bajo</b><br>(En términos individuales es claro que impacta; es una estrategia clave para los casos de contingencia, pobreza extrema, hambrunas, desastres, etc., pero inviable para la generalidad de la población pobre; siempre han sido de impacto localizado y de muy poca sostenibilidad en el largo plazo). | <b>Alto</b><br>(Es una estrategia populista que genera apoyo electoral y no más).   | <b>Alto</b><br>(Para verdaderas coberturas y programas de calidad, se requiere de una alta erogación pública). | <b>Media</b><br>(Debería limitarse a situaciones excepcionales).  |